

GRUPO II - CLASSE II - 1ª CÂMARA
TC-012.391/2018-2

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade/Unidade: Município de São Benedito do Rio Preto/MA

Responsáveis: José Creomar de Mesquita Costa, ex-Prefeito (CPF 054.568.273-87); José Maurício Carneiro Fernandes, ex-Prefeito (CPF 000.858.663-26)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO PARA CONSTRUÇÃO DE ESCOLA PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO DOS EX-GESTORES. REVELIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório a instrução elaborada pela SecexTCE, que recebeu o endosso do corpo diretivo da unidade e do MP/TCU (peças 40/43).

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. José Creomar de Mesquita Costa (CPF 054.568.273-87), Prefeito Municipal de São Benedito do Rio Preto/MA nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, e do Sr. José Maurício Carneiro Fernandes (CPF 000.858.663-26), Prefeito do mesmo município nas gestões 2013/2016 e 2017/2020, em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio 658670/2009 (Siafi 655813), cujo objeto era a ‘*Construção de escola (s), no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância*’ (Peças 19 e 20).

HISTÓRICO

2. O valor orçado do Convênio 658670/2009 foi de R\$ 1.257.818,85, sendo R\$ 1.245.240,66 a parte do concedente e R\$ 6.220,00 a parte do conveniente, tendo sido transferidos os valores abaixo relacionados, através das Ordens Bancárias constantes da Peça 3, creditados nas datas constantes dos Extratos Bancários de Peça 14:

Valor (R\$)	Data
622.620,33	4/1/2011
622.610,33	3/1/2013

3. O ajuste vigeu de 30/12/2009 a 20/8/2015, encerrando-se o prazo para apresentação da prestação de contas em 19/10/2015, conforme Termos Aditivos ao Convênio (Peças 21/22).

4. O fundamento para a instauração desta Tomada de Contas Especial, conforme apontado na Informação 2183/2017/Seopc/Coapc/Cgcap/Difin-FNDE (Peça 13), foi a omissão no dever legal de prestar contas, sendo o Sr. José Creomar de Mesquita Costa responsável pela assinatura do Convênio, aplicação e execução dos recursos, e o Sr. José Maurício Carneiro Fernandes pela execução e envio da prestação de contas no SIGPC, conforme Súmula TCU/230.

5. Por meio dos Ofícios 2527E/2013 (não recebido) e 5059/2017/Seapc/Copra/Cgcap/Difin-FNDE, recebido em 20/3/2017 (Peças 11, p. 1-4, e 12, p. 1), o FNDE notificou o Sr. José Creomar de Mesquita Costa da omissão da prestação de contas dos recursos repassados por conta do Convênio 658670/2009, requerendo a devolução desses valores, mas ele não se manifestou.

6. Por meio do Ofício 2526E/2015/SEAPC/COPRA/CGCAP/Difin-FNDE, recebido em 17/11/2015 (Peças 11, p. 5, e 12, p. 3), o FNDE também notificou seu sucessor, Sr. José Maurício Carneiro Fernandes, da omissão da prestação de contas dos recursos repassados por conta do Convênio 658670/2009, requerendo a devolução desses valores, tendo ele ingressado com ação judicial contra o ex-gestor junto ao Ministério Público Federal, solicitando a retirada do registro de inadimplência do Município de São Benedito do Rio Preto/MA no Siafi (Peças 5 e 7, p. 1-35).

7. Entretanto, tal documentação foi considerada suficiente pela Procuradoria Federal no FNDE - PROFE apenas para suspender a inadimplência do Município de São Benedito do Rio Preto/MA, não afastando sua corresponsabilização.

8. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial n. 412/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/Difin-FNDE/MEC (Peça 24) conclui-se que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, imputando-se a responsabilidade, solidariamente, aos Srs. José Creomar de Mesquita Costa e José Maurício Carneiro Fernandes, Prefeitos do Município de São Benedito do Rio Preto/MA nas gestões 2005/2008 e 2009/2012 e 2013/2016 e 2017/2020, respectivamente, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados pelo FNDE por conta do Convênio 658670/2009 (Siafi 655813), observando-se ainda que consta no item 4 do referido Relatório de TCE que 'foi verificada execução dos recursos durante o período de 2011 a 2016, de acordo com o extrato bancário da conta específica disponível no sítio do FNDE', cabendo a responsabilização do Sr. José Maurício Carneiro Fernandes.

9. O Relatório de Auditoria 229/2018 da Controladoria-Geral da União (Peça 25) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (Peças 26/28), o processo foi remetido a esse Tribunal.

10. Na instrução inicial (Peça 32), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização da citação solidária dos Srs. José Creomar de Mesquita Costa (CPF 054.568.273-87), Prefeito Municipal de São Benedito do Rio Preto/MA nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, e José Maurício Carneiro Fernandes (CPF 000.858.663-26), Prefeito do mesmo município nas gestões 2013/2016 e 2017/2020, para que apresentassem alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por conta do Convênio 658670/2009, destacando-se que, analisando o extrato bancário da conta específica do Programa daquele município, constante da Peça 14, constatou-se o seguinte:

a) se 4/1/2011 a 30/12/2012 (portanto na gestão do Sr. José Creomar), houve movimentação financeira, pois, além do recebimento do valor de R\$ 622.620,33, houve também o pagamento de cheques nos valores de R\$ 223.000,00, R\$ 75.871,76, R\$ 80.529,12, R\$57.352,00, R\$ 48.753,00 e R\$ 59.622,52;

b) de 3/1/2013 a 16/9/2014 (gestão do Sr. José Maurício), não houve o pagamento de cheques, e sim transferências 'on line' para a empresa Construções Feitas Veloso Ltda. - ME, nos valores de R\$ 215.628,11, R\$ 85.000,00, R\$ 108.000,00, R\$ 25.000,00, R\$ 29.400,00 e R\$ 39.200,00, evidenciando que os recursos recebidos - R\$ 622.610,33 - também foram movimentados.

11. Concluiu-se também pela necessidade da audiência do Sr. José Maurício Carneiro Fernandes, a quem incumbia apresentar a prestação de contas dos referidos recursos, tendo em vista que o prazo expirou em sua gestão - 19/10/2015 - e ele não o fez, ressaltando-se que, apesar dele ter adotado medidas legais de resguardo ao erário, tal documentação foi considerada suficiente pela Procuradoria Federal no FNDE apenas para suspender a inadimplência do Município de São Benedito do Rio Preto/MA, como dito no item 7 desta instrução

12. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade (Peça 34), foram efetuadas as citações dos Srs. José Creomar de Mesquita Costa e José Maurício Carneiro Fernandes, solidariamente, e a audiência do Sr. Jose Maurício Carneiro Fernandes, nos moldes adiante:

Ofício	Data de Recebimento do Ofício	Nome do Recebedor do Ofício	Observação	Fim do Prazo para Defesa
873/2018-TCU/Secex/TCE (Peça 35), de 1º/8/2018	21/8/2018 (vide AR de Peça 38)	Josemar S. Araújo	Ofício recebido no endereço do responsável, conforme pesquisa no sistema da Receita Federal (Peça 30)	6/9/2018
871/2018-TCU/Secex/TCE (Peça 36), de 1º/8/2018	15/8/2018 (vide AR de Peça 37)	Maria Antônia Everton	Ofício recebido no endereço do responsável, conforme pesquisa no sistema da Receita Federal (Peça 29)	31/8/2018

13. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

14. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa'.

art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

15. Portanto, temos que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

16. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

17. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AGR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI n. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

18. No caso vertente, a citação e a audiência dos responsáveis foram encaminhadas aos endereços constantes da base de dados do Sistema CPF da Receita Federal (Peças 29 e 30) e a entrega dos ofícios nesses endereços ficou comprovada, conforme Peças 37 e 38.

19. Apesar de regularmente notificados, os responsáveis deixaram transcorrer *in albis* o prazo regimental que lhes foi concedido para apresentar alegações de defesa e razões de justificativa

e/ou efetuar o recolhimento do débito, motivo pelo qual se impõe o reconhecimento da revelia de que trata o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

20. Deve-se observar que, nos processos do TCU, a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu aos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ela carreada.

21. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 163/2015 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro ANDRÉ DE CARVALHO; 2.685/2015 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro RAIMUNDO CARREIRO; 2.801/2015 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 4.340/2015 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro WEDER DE OLIVEIRA e 5.537/2015 - TCU - 1ª Câmara, Relator Ministro WEDER DE OLIVEIRA).

22. Entretanto, cabe destacar que, nas fases anteriores desta TCE, os responsáveis também não se manifestaram quanto às irregularidades que lhes foram imputadas, mantendo-se omissos, conforme registrado no Relatório de Tomada de Contas Especial n. 412/2017-DIREC/COTCE/CGCAP/Difin-FNDE/MEC (Peça 24).

23. Adicionalmente, a irregularidade imputada aos responsáveis está claramente demonstrada nos autos, não sendo possível, nesta fase processual, o aproveitamento de qualquer análise de elementos em defesa dos Srs. José Creomar de Mesquita Costa e José Maurício Carneiro Fernandes.

CONCLUSÃO

24. A partir dos elementos constantes dos autos, foi possível verificar que os recursos repassados ao Município de São Benedito do Rio Preto/MA, por conta do Convênio 658670/2009 (Siafi 655813), ocorreram na gestão do Sr. José Creomar de Mesquita Costa (CPF 054.568.273-87), gestões 2005/2008 e 2009/2012, que não prestou contas, e do Sr. José Maurício Carneiro Fernandes (CPF 000.858.663-26), gestões 2013/2016 e 2017/2020, que não prestou contas e que, apesar de ter comprovado que ingressou com ação judicial contra o ex-gestor junto ao Ministério Público Federal, solicitando a retirada do registro de inadimplência do Município de São Benedito do Rio Preto/MA no Siafi (Peças 5 e 7, p. 1-35), não teve sua corresponsabilidade afastada, pois tal documentação foi considerada suficiente pela Procuradoria Federal no FNDE - PROFE apenas para a suspensão da inadimplência do município.

25. Ante a revelia dos responsáveis e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de alguma excludente de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares, como também que os Srs. José Creomar de Mesquita Costa e José Maurício Carneiro Fernandes sejam condenados em débito, solidariamente, e o Sr. José Maurício Carneiro Fernandes seja apenado com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

26. Vale ressaltar que a jurisprudência pacífica nesta Corte é no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (Súmula-TCU 282). Dessa forma, identificado dano ao erário, deve-se instaurar e julgar o processo de tomada de contas especial para responsabilizar seus agentes causadores, respeitando o direito ao contraditório e à ampla defesa, independentemente de quando ocorreram os atos impugnados.

27. A pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos

termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. Conforme o mesmo Acórdão, a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja pretensão de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

28. Considerando que o ato imputado foi a omissão no dever de prestar contas, o início da contagem do prazo prescricional deverá coincidir com o final do prazo fixado para a apresentação da prestação de contas que, no presente caso, ocorreu em 19/10/2015. Sendo assim, em razão de não ter transcorrido mais de 10 anos entre esta data e a data que ordenou a citação e a audiência (26/7/2018 - Peça 34), constata-se que não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO:

29. Diante do exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo-se:

a) Considerar revéis, para todos os efeitos, os Srs. **José Creomar de Mesquita Costa (CPF 054.568.273-87)**, Prefeito Municipal de São Benedito do Rio Preto/MA nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, e **José Maurício Carneiro Fernandes (CPF 000.858.663-26)**, Prefeito do mesmo município nas gestões 2013/2016 e 2017/2020, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992;

b) Julgar **irregulares**, nos termos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas dos Srs. **José Creomar de Mesquita Costa (CPF 054.568.273-87)**, Prefeito Municipal de São Benedito do Rio Preto/MA nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, e **José Maurício Carneiro Fernandes (CPF 000.858.663-26)**, Prefeito do mesmo município nas gestões 2013/2016 e 2017/2020, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno, ante a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 658670/2009:

Valor (R\$)	Data
622.620,33	4/1/2011
622.610,33	3/1/2013

c) Aplicar aos Srs. **José Creomar de Mesquita Costa (CPF 054.568.273-87)** e **José Maurício Carneiro Fernandes (CPF 000.858.663-26)** a multa prevista no art. 57, c/c o art. 267 do RI/TCU;

d) Aplicar individualmente ao Sr. **José Maurício Carneiro Fernandes (CPF 000.858.663-26)** a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU, em decorrência da não entrega, no devido prazo, da prestação de contas do Convênio 658670/2009, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante esta Corte o recolhimento da mesma aos cofres do Tesouro Nacional;

e) Autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da multicitada lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

f) Autorizar também desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove perante este Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para que comprove os recolhimentos das demais

parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal;

g) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao FNDE e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

É o relatório.